

유럽 3개국의 석유산업 자유화를 돌아 보고



변 중 림
〈통상산업부 석유정책과 서기관〉

1. 머리말

정부는 지난해 9월 『석유산업 자유화계획』을 수립하여 '97년 석유가격, 석유수출입 및 석유유통업의 신규진입을 자유화하고 오는 '99년부터는 석유정제업의 신규참여 허용 및 국내 석유시장의 대외개방을 추진키로 확정한 바 있다.

이러한 『석유산업 자유화계획』에 따라 지난해 12월 『석유사업법』을 전면 개정하고 현재 석유사업법시행령·시행규칙 개정을 추진중에 있으며, 석유산업 자유화에 대비한 보완 대책 수립작업을 진행중에 있다. 이

와 관련하여 지난 9월 9일부터 9월 18일까지 정부, 석유협회, 정유사, 에너지경제연구원의 관계자들로 구성된 2개 조사단이 프랑스, 이탈리아, 스페인 3개국과 일본, 호주, 태국 3개국에 각각 출장하여 그 나라들의 석유산업 자유화 현황을 조사하고 돌아왔다.

이번 조사의 목적은 최근 석유산업 자유화를 실시하였거나 추진중에 있는 선진국들의 경험, 제도 및 최근 동향을 파악하여 향후 우리 석유산업정책 수립에 활용코자 한 것으로서 다소 때늦은 감이 없지 않았으나, 참여자 모두 그동안 간접적으로만

알고 있던 내용외에 많은 부분을 실제 배우고 느낌으로써 큰 성과가 있었던 것으로 생각된다. 본고에서는 유럽 3개국의 석유산업 자유화 실시 내용과 그간 나타난 문제점 및 최근 동향에 대해 소개해 드리하고자 한다.

2. 유럽 3개국의 석유 산업자유화 경험

먼저 프랑스의 석유산업 현황을 살펴 보면, 1차에너지중 석유 의존도가 약 40%로서 소요원유의 거의 전량을 수입에 의존하며 국내정유사는

TOTAL, ELF 등 8개사가 있다. 프랑스는 1928년 석유사업법을 제정, 석유산업 전반에 걸쳐 강력한 규제를 유지해 왔으나 '86년 석유가격을 자유화하고 '93년부터 석유수입에 대한 규제를 철폐하였다.

프랑스는 '76년 중유의 가격을 자유화하고 '86년 경질유에 대한 가격을 자유화하기 까지 최고가격과 최저가격을 지정하는 『가격 밴드제』를 실시하여 양 가격폭을 점차 넓혀나가 나중에는 실제 가격이 최고가격 이하 상태에서 석유가격을 자유화하였다.

가격자유화 이후 프랑스는 1~2년간 치열한 가격 인하경쟁을 벌여 가격하락 현상이 나타났으며, 현재는 로테르담 현물시장 가격(FOB)을 기준으로 수송비, 마진, 세금 등이 더하여져 시장 가격이 형성되고 있다. 프랑스는 유럽대국의 중심이고, 로테르담 현물시장과 근접하여 지역시장에 따라 가격이 변동되는 개방체제라 할 수 있을 것이다.

유통부문에 있어서는 가격자유화 이후 경쟁이 심화되어 10년간 주유소 수가 34,000여개에서 19,000개 수준으로 감소하였으며, 폐업한 주유소에 대해서는 정부가 보조금을 지급하였다. 프랑스 유통 시장의 가장 큰 특징은 독립계 유통업자인 Hypermarket 주유소의 시장 점유율이 약 50% 수준에 달하고 있다는 것이며, 이 Hypermarket들은 일반 주유소보다 석유제품을 낮은 가격으

로 판매하되 다른 상품의 판매수익을 통해 이를 보전함으로써 경쟁력을 유지하고 있다는 점이 색다른 시장구조라 하겠다.

프랑스는 90일본의 석유 비축의무를 부과하고 있으며, '93년부터 석유전략비축전문위원회(CASSP)가 석유회사의 비축의무량중 1/2 정도를 일정회비를 받고 위탁비축하는 제도를 운영하고 있고 현재 비축일수는 95일본에 이르고 있다.

이탈리아는 1차 에너지 공급중 석유의존도가 60%, 에너지 수입 의존도가 82%에 달하여 에너지 공급기반은 취약하다 할 수 있으며, ENI 그룹의 AGIP, IP사를 비롯하여 ESSO, TAMOIL 등 11개 정유사가 있고 정제시설 신·증설시에는 정부의 허가가 필요하다. 이탈리아의 경우 석유가격은 자유화되어 있으나, 제반 제도의 규제가 잔존하고 있어 실질적인 자유화의 효과는 미약한 것으로 보인다.

이탈리아 정부는 '90년까지 국제가격과 연동하여 석유최고가격을 고시하였으나 '91년 9월부터 가격관리제에서 가격감시제로 전환 하였으며, '93년 10월 정부부처간 경제기획위원회(CIPE)에서 가격 자유화 방침을 결정하고 '94년 5월부터 석유가격을 완전자유화 하였다.

'91년 9월부터 '93년 9월까지 가격 자유화의 과도기중 석유회사로 하여금 제품가격 변동시 Energy Price Monitoring Agency(가격 감

시기관)에 이를 보고토록 의무화하여 가격변동상황을 점검하는 체제를 운영하였다는 점이 주목할만 하다 하겠다.

이탈리아는 가격자유화 이후 가격 변동폭이 크지 않았는데, 그 이유는 주유소 영업시간 제한 등 유통부문의 규제가 잔존하고 AGIP, IP사가 42%의 시장점유율을 가지고 있으며, 석유제품의 세금비중이 약 70%에 달하여 실질적 가격인하 경쟁을 하기 어려웠다는 데서 찾을 수 있을 것이다.

한편, 이탈리아 정부는 가격자유화를 계기로 정유사들이 신속한 가격조정으로 국제유가 변동에 따른 손실을 줄일 수 있었고, 소비자들은 상대적으로 저렴한 주유소를 찾아갈 수 있었다는 데 가격 자유화의 의미를 부여하고 있다.

이탈리아 석유유통시장에는 약 28,000여개의 주유소가 영업중으로 다른 유럽국가들에 비해 주유소 수가 많으며, 소규모 영세주유소가 상대적으로 많고 도심거리에 주유기만 설치하여 판매(휘발유, 경유)하는 간이주유소의 형태도 많이 볼 수 있었다.

이탈리아 주유소는 낮시간중 2시간(12:00~14:00)영업제한이 있고 주말에는 50%, 일요일에는 20%만 교대로 영업을 할 수 있도록 되어 있어 주유소간 경쟁이 어려운 상황이며, 정유사와 자영주유소간 공급계약기간은 3~4년이 일반적인 것으로

파악되었다.

이탈리아 정부는 민간석유업자에게 90일분 이상의 석유비축의무를 부과하고 있고, 현재 비축물량은 93일분 수준에 달하고 있으며 비축의무자는 매일 석유비축물량을 정부에 보고토록 하고 있다.

마지막으로 스페인의 경우, 1차 에너지중 석유의 비중은 약 56%로서 에너지 대부분을 수입하고 있으며, 국내 정제능력의 60%를 차지하는 REPSOL사를 비롯하여 CEPSA, BP 3개 정유사가 있고 이외에 SHELL, MOBIL 등 30여개의 석유제품 수입사들이 있다.

그간 스페인은 석유산업을 국가독점제로 운영하여 왔으나 '85년부터 단계적으로 시장경쟁체제로 이행하였다. 우선 '86년부터 EC제품에 한하여 할당제 수입을 허용하였고, '92년에는 수입이 자유화되고 EU국가는 정유업이 가능토록 조치하였으며, '96. 6. 10 석유가격을 전면 자유화하고 현재는 휘발유의 최고가격제한 유지하고 있다.

현재 소비자 보호를 명분으로 유지되고 있는 휘발유의 최고 가격제



의 경우 국제시세를 감안한 연동제 공식에 의해 매주 토요일 정부가 최고가격을 고시하고 있다. 이 최고가격은 로테르담 및 제노바 현물시장의 공장도 가격에 EU 6개국(영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드)의 소비자 평균가격과 국내 정유사의 평균 공장도가격의 차이를 더하고 여기에 1당 2페세타(약 13원) 및 세금을 추가하여 산정·발표하고 있다.

스페인의 경우 가격자유화 이후에도 3대 정유사의 시장점유율이 80%에 달하고 있고, 지역적으로 유통·수송비용이 높아 가격인하 경쟁은 별로 나타나지 않았다. 다만, 최근 REPSOL사 주도로 휘발유 가격인하 현상이 나타나고 있는데, 이는 소규모 수입사들이 해외에서 값싼 석유제품을 들여와 저가로 판매하는

시장교란 행위에 대한 대응조치의 일환으로 행해진 것으로 보고 있다.

유통부문에 있어서 스페인은 '85년까지 CAMPSA라는 국영 석유판매회사를 통하여만 석유제품 유통이 이루어졌으나, '86년 이후 수입이 일부 허용되면서

독립계 유통망(주유소)이 형성되었으며 '91년 CAMPSA지분을 정유 3사에 분할 매각하여 CLH라는 민영화된 수송전문회사를 설립하였다. 흥미로운 사실중 하나는 스페인도 우리나라와 같이 주유소 거리제한이 있었으나, 점진적으로 완화(5Km → 2.5Km → 폐지)하여 '95. 2월 동제도를 폐지 하였으며, 이 결과 주유소 수가 크게 증가하였다는 점이다.

정유사 및 수입사(자가소비자 포함)는 전년도 내수 판매량의 90일분의 석유 비축의무를 지고 있으며, 실제 비축물량은 96일분 수준에 이르고 있다. 스페인도 프랑스의 경우와 같이 CORES(Strategic Reserve Corporation)라는 민간이 투자한 석유비축 공사를 설립하여 정유사 및 수입사의 석유비축일부를 대행하고 있으며, 동 공사의 이사 2명은 정부

에서 임명하고 있다.

3. 종합평가 및 우리에게 주는 시사점

프랑스, 이탈리아, 스페인 3개국은 EU 통합규정에 따라 5~10년의 기간에 걸쳐 부문별·단계적으로 석유산업의 자유화를 추진하였으나 자유화의 효과나 그 경쟁의 정도는 나라마다 다르게 나타났다고 할 수 있다.

프랑스의 경우, 석유제품을 수입·판매하는 *Hypermarket*들의 저가판매 영향으로 치열한 가격인하 경쟁을 벌였으며 이 과정에서 주유소 수가 크게 감소하는 현상이 나타났다. 그러나, 이탈리아는 주유소 영업시간 제한 등 유통부문이 아직 자유화되어 있지 않고 *AGIP*, *IP*이라는 시장선도자가 있어 자유화 이후에도 경쟁효과는 별로 나타나지 않았으며, 스페인의 경우에도 3개 정유사가 약 80%의 시장점유율을 갖고 있어 30여개의 군소 수입사의 영향력이 크지 않으며, 지형이 험하여 국내수송에 있어 *CLH*사의 설비(송유관, 유조차 등)를 이용해야 하는 비용부담 측면이 있어 사실상 경쟁이 제약되어 있는 상태라고 볼 수 있다.

이러한 이면에는 제도시행시의 기본여건 뿐 아니라 자유화의 과정 및 그 이후에 각국 정부가 어느 정도 시장에 영향력을 행사하느냐의 여부에 따라 석유산업 자유화의 효과가 다

르게 나타난 것으로 판단된다.

프랑스는 상대적으로 석유산업 규제완화 과정에서 직·간접적으로 정부의 개입이 별로 없었던 것으로 보이는 반면, 이탈리아는 *AGIP*사가 최근에 민영화하였으나 아직 정부의 영향력이 있으며, 지나친 가격 인상 시 회사의 대표를 소집, 그 이유를 설명하게 하는 등 비공식적인 방법으로 정부의 입장을 반영하고 있으며, 스페인은 프랑코정권의 영향으로 아직 전산업에 걸쳐 정부규제가 강하게 남아 있고, 석유부문에 있어서도 *REPSOL*사의 정부지분 보유(21%), 비축공사 이사의 정부임명 등 정부의 영향력이 지속되고 있어 자유화이후의 시장상황과 무관하지 않은 것으로 생각된다.

유럽 3개국은 일정기간에 걸쳐 석유산업자유화를 단계적으로 추진하면서 부작용 최소화를 위한 보완장치 및 사후점검체계를 갖추고 있다는 점이 우리가 참고할 만한 사항이라 하겠다. 우리나라의 경우 '95년 9월에 자유화계획을 확정하여 '97년부터 시작, '99년부터 완전자유화를 추진하고 있으나, 상대적으로 그 기간이 짧아 그만큼 위험부담이 있다고 볼 수 있으며, 특히 당장 내년 부터 실시되는 가격자유화와 관련, 우리는 과연 어떻게 대응해 나가야 할 것인지 정부와 업계가 같이 고민해 나가야 할 것으로 보인다.

이번 조사대상 3개국 정부는 공히 석유산업 자유화를 실시하였으나 시

장에서의 과당경쟁, 가격담합 등은 바람직하지 않은 것으로 보고 있으며, 불공정거래행위 발생시 정부가 직접 개입할 수 있도록 되어 있다. 단 지금까지 불공정거래행위에 대한 정부의 제재조치는 아직 없으나 그전에 정부가 간접적으로 개입, 시장 안정을 도모함으로써 정부·업계 간 원활한 협조체제가 이루어지고 있는 것으로 보여 이 또한 우리에게 시사하는 바 크다 하겠다.

우리나라와 다른 특징중의 하나로써 유럽 3개국의 경우 석유제품의 최종 소비자가격은 정유사가 결정하고, 주유소는 판매를 대행하여 이에 대한 수수료를 취하고 있다는 것이다. 이는 유럽의 경우 정유사의 직영 주유소 소유비율이 매우 높고 정유사가 공급하는 석유제품의 소유권을 정유사가 갖고 있다는 점에 기인하는 것으로서 선악의 차원을 넘어 우리가 관심을 가질 수 있는 사항으로 보인다.

끝으로 석유산업 자유화후 정유사들의 수익상황이 전반적으로 호전된 것으로 평가하고 있는데, 이는 정유사들이 석유개발 등 *upstream* 부분의 투자를 통하여 수익을 보전하고 국내 석유수요에 따라 정제능력을 자체 조정하였으며, 정원감축 등을 통한 원가절감 및 경영효율화를 이룩한데 기인한 것으로 분석하고 있어 석유산업 자유화를 앞두고 있는 우리 국내 정유사들에게는 좋은 교훈이 될 것으로 생각한다. ♣